

Palvelun laadusta julkisella sektorilla

Leena Oulasvirta

ON QUALITY IN PUBLIC SECTOR SERVICES

Quality has been surprisingly little emphasized in the Finnish public administration compared to many other countries. Quality has, however, been mentioned in many connections when steering the Finnish public administration but the concept of quality and the organisation of managing quality hasn't been treated systematically.

The purpose of this article is for its own part to systematize the discussion about quality. An interesting book about these themes has been written by David A. Garwin called *Managing Quality* (1988). The thoughts of Garwin concerning the concept of quality and the ways of organising quality management have been the bases of this article. These thoughts which have been written mostly about quality of products have in this article, however, been considered from the point of view of services and especially public sector services. Quality of public sector services is regarded to differ from that of private sector because of the nature of public sector functions. This depends for instance on the collective nature of most public sector tasks, the norms and the budgetary systems which restrict responsiveness.

Key words: quality, quality management, public sector service.

1. JOHDANTO

Palvelun ja muunkin toiminnan laatu on ollut yllättävän vähän esillä Suomen julkisen sektorin toiminnan kehittämisessä verrattuna muihin maihin. Voitaisiin ajatella, että myös Suomen julkisella sektorilla olisi koettu tärkeäksi panostaa toiminnan laatuun jo siitäkin syystä, että yksityisellä sektorilla laatu on ollut jo kauan keskeinen kilpailukeino. Vaikkeivät kaikki julkisen hallinnon organisaatiot olekaan varsinaisessa kilpailutilanteessa, on jo toiminnan legitimitettiin kannalta perusteltua kiinnittää huomiota siihen, ettei julkisen hallinnon toiminta jää laadultaan jälkeen yksityisen sektorin toiminnan laadusta.

Palvelun kehittäminen eräänä hallinnon kehittämisen painopistealueena on ymmärrettävä

vä juuri keinona lisätä julkisen hallinnon toiminnan legitimitettä suhteessa kansalaisiin. Palvelun parantamiseen liittyvässä ohjauksessa on tuotu esiin myös palvelun laatu (esim. Christian Grönroos 1987 ja v:n 1988 valtion tulo- ja menoarvion liite Katsaus hallinnon kehittämiseen). Kuitenkin tämä laatuun liittyvä ohjaus on ollut luonteltaan melko yleistä, sellaista, josta ei ole varsinaisesti varmaankaan ollut juuri apua laadun kehittämistyössä, koska laadun käsitettä, laadun arviointia ja laadun kehittämistä on tässä ohjauksessa tarkasteltu varsin suppeasti. Seuraavan laatua koskevan esityksen tarkoituksena on osaltaan täsmentää ja systematisoida laatua koskevaa keskustelua. Tarkastelun erityinen näkökulma on julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan laadun välisen eron vertailussa sekä laadun mitattavuuden ongelmassa. Ensin tarkastellaan laadun eri näkökulmia ja sen osatekijöitä lähinnä liiketaloustieteellisen kirjallisuuden pohjalta, minkä jälkeen pohditaan kysymystä siitä, miten nämä ajatukset istuvat julkisen sektorin palveluun.

2. LAADUN KÄSITTEESTÄ JA OSATEKIJÖISTÄ

Ensin on syytä määritellä, mitä laadulla tarkoitetaan. Laatua koskevat määritelmät ovat usein melko suppeita ja edustavat vain jotakin näkökulmaa laadussa. Suomen mielenterveysseura määrittelee raportissaan Kohti parempaa palvelua (1986, s. 17) palvelun laadun tarkoittamaan »palvelujen arvokkaita, hyviä tai tavoiteltavia ominaisuuksia». Christian Grönroos puolestaan jaottelee palvelun laadun tekniseen laatuun, toiminnalliseen laatuun ja organisaatiokuvan laatuun (1987, s. 11). Teollisuustuotteen laatu on puolestaan joskus määritelty tuotteen kyvyksi täyttää asiakkaan tarpeet ja odotukset (Veräjänkorva 1977, s. 10). Veräjänkorva jakaa teollisen toiminnan tuloksena syntyvän tuotteen laadun suunnittelulaatuun, valmistuslaatuun, käyttöikään sekä asiakaspalvelun laatuun. Hän ei varsinaisesti kerro näissä määritelmissä, että kyse on erityisesti tuottajaorganisa-

tion näkökulmasta mutta tämä käy ilmi kirjan käyttötarkoituksesta; tarkoituksena on selvittää lähinnä taloudelliselta ja organisatoriselta kannalta niitä keinoja, joilla tuotteita luodaan ottaen asiakkaiden tarpeet ja odotukset sekä taloudelliset mahdollisuudet huomioon. (emt. s. 3 sekä s. 12—18). Useat laadun määrittelyt onkin laadittu tuottajaorganisaation näkökulmasta siten, että niistä olisi apua laadun kehittämisessä. Tällainen määrittely on esim. Iris Blombergin esittämä laadun määrittely. Hän jaottelee toiminnan laadun sairaanhoidossa Donabedianin jaotteluun viitaten rakenteen, prosessin ja tuloksen laatuun. Rakenne käsittää itse organisaation sekä sen resurssit kuten henkilöstön, varustuksen, tilat, materiaalin jne. Siihen kuuluvat myös esim. henkilöstön koulutus ja pätevyys, varustuksen turvallisuus jne. Prosessi käsittää suoritettavan toiminnan. Tulos puolestaan tarkoittaa muutosta potilaiden terveydessä ja siihen vaikuttavat sekä rakenne että prosessiin sisältyvät hoitotoimenpiteet. (Blomberg 1988, s. 53—57)

Kiintoisa ja hyödyllinen jäsentely toiminnan laadun eri näkökulmiin ja osatekijöihin on esitetty David A. Garwinin julkaisussa *Managing Quality* (1988), joka keskittyy tarkastelemaan pääasiassa tuotteiden laatua, mutta on ajatuksia herättävä teos myös palvelun ja muunkin toiminnan tarkastelussa. Palvelun laadun kannalta kiintoisimpia ja soveltuvimpia osia kohteeksensa ovat laadun varmistuksen historiallisen kehityksen tarkastelu sekä niiden näkökulmien esittely, joista käsin laatua voidaan arvioida samoin kuin laadun eri osatekijöiden esittely. Kirjassa esitetty tarkastelu ei sellaisenaan kaikin osin sovi julkisen toiminnan tarkasteluun koska se on kirjoitettu lähinnä yksityisen yrityksen, erityisesti teollisuuslaitoksen toimintaa ajatellen. Seuraavassa tarkastellaan laadun käsitettä, laadun osatekijöitä sekä laadunvarmistuksen historiallisen kehityksen vaiheita ensin Garwinin esittämän jäsentelyn perustalta, minkä jälkeen pohditaan laadun luonnetta erityisesti julkisen sektorin toiminnan kannalta.

Garwinin vastaus laadun määrittelyyn on niiden näkökulmien esittely, josta käsin laatua voidaan arvioida. Nämä näkökulmat ovat ylivoimaisuuden (transcendence), tuotepohjaisuuden (product-based), käyttäjäpohjaisuuden (user-based), valmistuspohjaisuuden (manufacturing-based) sekä arvopohjaisuuden (value-based) näkökulmat. (emt. s. 39—48)

Ylivoimaisuuden näkökulman implisiittisenä oletuksena on, että korkea laatu edustaa jotain

ajattomuutta ja kestävyyttä, johon eivät vaikuta maun ja tyylin muutokset. Usein tähän näkökulmaan liittyy väittämä, jonka mukaan laatua ei voida täsmällisesti määrittellä vaan laadun voi tunnustaa ainoastaan kokemuksen kautta. Tämän näkökulman heikkoutena on laadun tunto-merkkien epämääräisyys.

Tuotepohjaisen näkökulman mukaan taas laadun ominaisuudet ovat täsmällisiä ja mitattavia. Laatu syntyy tuotteen valmistuksessa käytettyjen aineiden tai ominaisuuksien määrällä. Siten tämä laatuikäsite on luonteeltaan objektiivinen. Tämän laatuikäsitteen heikkoutena on se, etteivät korkea laatu ja tietyn ominaisuuden suhde tuotteeseen välttämättä liity toisiinsa esim. silloin kun on kyseessä kauneuteen liittyvä arvostus, koska tämä on makuasia.

Käyttäjähajainen näkökulma on luonteeltaan näkemys, jonka mukaan ne tuotteet, jotka tyydyttävät parhaiten asiakkaiden toiveita, ovat laadukkaita. Laadukkuus näkyy kysynnän muutoksissa. Ajatuksena käyttäjähajaisessa näkökulmassa on, että laadukkaat tuotteet vastaavat parhaiten useimpien ihmisten tarpeita. Näkökulmaan liittyy kuitenkin ongelmia. Ensimmäinen ongelmaksi tulee, miten yleistää ihmisten suurestikin vaihtelevat odotukset niin, että laadulle löytyy sopivia määreitä. Toiseksi ongelmaksi syntyy, miten erottaa tuotteen laatuun liittyvät ominaisuudet niistä ominaisuuksista, jotka vain tyydyttävät eniten kuluttajia. Ihmiset eivät esim. välttämättä halua tuotetta, jota voidaan pitää hyvänä. Esim. kirjallisuuden alueella best-sellerit ovat kysytyimpiä kirjoja mutteivät välttämättä laadultaan parhaimpia. Tämä viittaa siihen, että laadulla on objektiivisuuteenkin puolensa.

Valmistuspohjaisessa näkökulmassa on toisin kuin käyttäjähajaisessa näkökulmassa lähtökohtana tuottajaorganisaation näkökulma. Näkökulma liittyy tuotteen valmistuksessa käytettyyn insinööritaitoon sekä muihin käytäntöihin. Laatua arvioidaan suhteessa valmistukseen liittyviin vaatimuksiin. Valmistukseen liittyvien vaatimusten noudattaminen samoin kuin toimiminen virheettömästi liittyvät tähän näkökulmaan. Poikkeaminen valmistukseen liittyvistä vaatimuksista edustaa huonompaa laatua. Palvelutuotannossa esim. aikataulussa pysyminen ja täsmällisyys kuuluvat hyvään laatuun. Tämän näkökulman heikkoutena on käyttäjien samoin kuin muidenkin näkökulmien sivuuttaminen.

Arvopohjaisessa näkökulmassa huomio nitetään kustannuksiin ja hintoihin. Sellainen tuote on laadukas, joka on valmistettu vaati-

musten mukaisesti ja joka muillakin ominaisuuksiltaan on suorituskykyinen hyväksyttävään hintaan. Liian kallis tuote ei voi olla laadukas koska kysyntää on vähän. Laadukkaassa tuotteessa on kyse tuotteista, joihin ihmisillä on varaa. Tämä näkökulma on luonteeltaan usein subjektiivinen ja myöskin hämärä, koska siinä liitetään toisiinsa arvo ja erinomaisuus («affordable excellence»). Kuitenkin tämä näkökulma on saanut joidenkin selvitysten mukaan nykyisin lisääntyvästi jalansijaa kuluttajien käyttäytymismallissa (ks. esim. Laatu Suomessa 1988- julkaisua, 1988, s. 4).

Edellä mainitut näkökulmat luonnehtivat yrityksissä myös eri osastojen ja ammattikuntien työtä. Markkinointihenkilöstön näkökulma on yleensä käyttäjäpohjainen tai tuotepohjainen näkökulma. Insinöörien näkökulma on puolestaan tuotepohjainen. Tuotantohenkilöstö taas kiinnittää huomion valmistukseen liittyviin vaatimukseen ja virheettömään suoritukseen jo ensi kerralla (valmistuspohjainen näkökulma). Garwin katsoo, että eri näkökulmat täydentävät toisiaan ja pitää näiden eri osastojen ja ammattikuntien välistä yhteistyötä tärkeänä. (Garwin 1988, s. 40—48)

Garwinin esityksessä hyvin kiintoisa osuus laadun mitattavuuden kannalta on laadun ominaisuuksien tai osatekijöiden luettelo (emt. s. 49—60). Luettelo ei ole kiintoisa siksi, että se olisi luettelo palvelun laadun osatekijöistä. Monet Garwinin luettelemista osatekijöistä soveltuvat pelkästään tuotteeseen. Kiintoisaksi luettelon tekee sen problematiikan esille tuominen, joka liittyy laadun mitattavuuteen. Garwinin esittämiä osatekijöitä ovat seuraavat:

1. suorituskyky (performance)
2. ominaisuudet (features)
3. luotettavuus (reliability)
4. valmistusvaatimusten noudattaminen (conformance)
5. kestävyys (durability)
6. palvelullisuus (serviceability)
7. esteettiset arvot (aesthetics) sekä
8. havaittava laatu (perceived quality)

Suorituskykyisyydellä kirjoittaja tarkoittaa tuotteen toimivuutta koskevia ominaisuuksia. Esimerkiksi autossa nopeus, käsiteltävyys ja mukavuus ovat tällaisia ominaisuuksia. Palvelutuotannossa tällaisia ominaisuuksia ovat esim. pikaruokaloissa nopeus. Tässä piirteessä yhdistyvät sekä käyttäjäpohjainen näkökulma että tuotepohjainen näkökulma. Vaikka tässä laadun osatekijässä on myös mitattavia ominaisuuksia, riippuu se, mitä käyttäjä kokee laa-

duksi, myös käyttötarkoituksesta. Kirjoittaja ottaa esimerkiksi kaksi kauhakuormaajaa, joista toisessa on tehoa enemmän kuin toisessa mutta joiden käyttötarkoitus ratkaisee käyttäjän mielessä laadun.

Ominaisuudet ovat toissijaisia tekijöitä, jotka täydentävät tuotteen tärkeimpiä tekijöitä. Esimerkkinä voidaan mainita ilmaiset drinkit lennoilla. Usein suorituskykyisyydestä (performance) on vaikeaa erottaa näitä toissijaisia ominaisuuksia (features). Myös näissä toissijaisissa ominaisuuksissa on mitattava puolensa mutta laadun arvioijana on käyttäjä.

Luotettavuus liittyy tuotteen virheettömään toimintaan tietyssä ajassa ja sitä voidaan arvioida sen mukaan, milloin ensimmäinen virhetointo keskimäärin esiintyy jne. Tämä laadun osatekijä kytkeytyy valmistuspohjaiseen näkökulmaan ja on luonteeltaan mitattava.

Valmistusvaatimusten noudattamisella tarkoitetaan tuotteen valmistamiseen liittyvien vaatimusten noudattamista. Myös tämä laadun osatekijä liittyy valmistuspohjaiseen näkökulmaan ja on luonteeltaan mitattava.

Kestävyydellä tarkoitetaan tuotteen ikää ja sillä on sekä taloudellinen että tekninen puolensa. Kestävyys ja luotettavuus liittyvät usein toisiinsa.

Palvelullisuus tarkoittaa sellaisia seikkoja kuin palvelun nopeus, pätevyys, ystävällisyys ja korjauksen helppous. Myös palvelullisuudella on mitattava puolensa mutta myös subjektiivinen puolensa.

Esteettiset arvot ovat hyvin subjektiivisia ja riippuvat käyttäjän arvostuksista. Näihin arvoihin kuuluvat tuotteen ulkonäkö sekä se, miltä tuote tuntuu, tuoksuu, maistuu ja kuullostaa.

Havaittu laatu on samoin subjektiivinen ja riippuu käyttäjien arvostuksista. Havaittu laatu tarkoittaa niitä tuotteen tai palvelun ominaisuuksia, jotka epäsuorasti kertovat tuotteesta tai palvelusta. Esim. kestävyyttä ei juuri koskaan voida havainnoida suoraan vaan joudutaan tekemään päätelmiä erilaisista ominaisuuksista. Tuotteen mielikuva, mainonta ja tavaramerkki ovat usein ratkaisevia. Maineella on tärkeä merkitys silloin kun tehdään valintoja tuotteiden ja palvelujen joukosta.

Garwin yhdistää nämä osatekijät arvioinnin eri näkökulmiin. Tuotepohjainen näkökulma painottaa suorituskykyä, ominaisuuksia ja kestävyyttä. Käyttäjäpohjainen näkökulma korostaa estetiikkaa ja havaittavaa laatua. Valmistuspohjainen näkökulma painottaa valmistusvaatimusten noudattamista ja luotettavuutta.

Garwin toteaa, ettei useinkaan ole mahdollista kehittää tuotteita sellaisiksi, että kaikki laadun osatekijät olisivat mukana tuotteessa vaan on keskityttävä joihinkin piirteisiin. (emt. s. 49—60)

3. LAADUN JOHTAMISEN ORGANISOIMISESTA

Paul M. Lillrank (1988, s. 241—251) kuvaa japanilaisen laatuajattelun kehitysvaiheita toisen maailmansodan jälkeen käyttäen suunnilleen samoja käsitteitä kuin Garwin. Tässä kehityksessä ensimmäinen vaihe oli valmistuspohjaisen näkökulman vaihe. Tällöin painotettiin virheettömien tuotteiden merkitystä ja huomiota kiinnitettiin valmistusprosessille asetettaviin vaatimuksiin. Kilpailu tapahtui hinnalla. Toimintaa valvottiin tarkastuksilla ja tilastollisten laadunvarmistusmenetelmien avulla. Tämän jälkeen alettiin painottaa ostajan näkökulmaa enemmän ja huomiota kiinnitettiin tuotteen luotettavuuteen ja kestävytyteen. Tällöin kontrollointi siirrettiin tuotantoprosessiin ja periaatteena oli »tee se oikein ensimmäisellä kerralla». Kilpailu tapahtui tuotteen laadulla. Laadukkuus ymmärrettiin tässä yhteydessä tuotteen toimivuudeksi asiakkaan kannalta katsottuna siten, että tuote ei aiheuta ostajalle ongelmia, ts. se on luotettava. Tämän jälkeen painotus siirtyi asiakkaan toiveiden tyydyttämiseen varioimalla tuotteita asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Tämä koski yrityksiä, jotka ovat saavuttaneet markkinajohtajan aseman alueellaan. Tällöin yrityksen oli kehitettävä uudenlaisia tuotteita menestyäkseen. Laadunvarmistus tuli organisoida siten, että valmistusyksikön lisäksi muutkin toimintaan vaikuttavat yksiköt ovat siinä mukana. Kilpailu tapahtui tuotteita varioimalla. Viimeisintä kilpailun vaihetta edustaa kilpailu ajalla, jolloin käyttäjien tarpeita pyritään ennakoimaan ja vastaamaan niihin nopeasti. Laadunvarmistus tulee tällöin organisoida integroidusti. Nämä eri kehitysvaiheet eivät sulje toisiaan pois vaan ovat kerrostuneina toistensa »päällä» siten, että tuotteen laadukkuus edellyttää myös aiempien painotusvaiheiden huomioon ottamista.

Garwin kuvaa laadunvarmistuksen historiallisen kehityksen vaiheita samansuuntaisesti kuin Lillrank. Laadunvarmistuksen historiallinen kehitys on edennyt alkaen ammattimiesten itsensä suorittamasta käsityömaisestä varmistuksesta erillisen valvontatoiminnon perustami-

seen ja siitä tilastollisiin varmistusmenetelmiin (statistical quality control). Tämän jälkeen on seurannut vaihe, jossa laadun varmistamisen katsottiin kuuluvan kaikkien työhön (quality assurance) ja jossa kiinnitettiin huomiota laadun kustannuksiin, virheiden vähäiseen määrään sekä tuotteen luotettavuuteen tietyn ajanjakson aikana. Kehityksen viimeisintä vaihetta edustaa strategisen laadunjohtamisen (strategic quality management), jossa on aineksia aikaisempien laadunvarmistusvaiheiden piirteistä ja menetelmistä. Tälle vaiheelle on ominaista seuraavien seikkojen korostaminen (1988, s. 24—27):

1. tuotetta tulee arvioida asiakkaiden tarpeista ja odotuksista käsin eikä tuotannon tarpeista ja odotuksista käsin
2. tyytyväisyys on suhteessa kilpaileviin tarjouksiin
3. koska tyytyväisyys on suhteessa kilpaileviin tarjouksiin, tulee kiinnittää huomiota tyytyväisyyteen tuotteen elinkaaren aikana eikä vain tuotteen hankintahetkenä
4. erilaisten ominaisuuksien yhdistelmillä saavutetaan suurin asiakkaiden tyytyväisyys

Laatu määritellään siis suhteessa kilpailijoiden toiminnan laatuun ja viime kädessä asiakkaat määrittelevät, onko laatu hyväksyttävää. Laatua koskevat markkinatutkimus samoin kuin kilpailijoiden tuotteiden tuntemus ja asiakkaiden laatua koskevien käsitysten tuntemus tulevat tärkeäksi. Huomiota kiinnitetään myös tuotteeseen liittyviin kokonaiskustannuksiin, joita aiheutuu hankinnan lisäksi tuotteeseen liittyvästä palvelusta ja ylläpidosta. Tuotteen laadun nähdään olevan suhteessa tuottavuuteen sekä vaikuttavan kysyntään ja asiakkaiden lojaalisuuteen. Laatu nähdään merkittävänä kilpailukeinona ja laadun kehittäminen siitä syytä jatkuvana prosessina. Laatua koskevia tavoitteita nostetaan koko ajan. Koko organisaation tulee sitoutua laadun kohottamiseen mutta monissa yrityksissä on havaittu, että ylin johto on saatava mukaan laadun kehittämistyöhön jotta henkilöstö tulisi mukaan. Koulutus ja työryhmien muodostaminen ovat laadun kehittämistyössä tärkeitä. Paitsi että laadun kehittämistyö edellyttää henkilökohtaista sitoutumista tähän työhön se edellyttää myös laaja-alaista näkemystä yrityksen tavoitteista. Strateginen laadun johtaminen on yhdistelmä aiemmista laadunvarmistusvaiheista mutta korostaa niitä enemmän tuottavuutta ja liiketoiminnan päämääriä samoin kuin kilpailua ja asiakkaiden näkökulmaa sekä jatkuvan laadun kehittämisen merkitystä. (emt. s. 27) Todettakoon, että esim.

Ruotsin sektorin hallinnon laatuajattelun tilanne on jo 1980-luvun lopulla ollut strategisen laadunjohtamisvaiheen mukainen (ks. esim. Wennlund 1988, 41—46).

4. JULKISEN SEKTORIN ERITYISPIIRTEISTÄ

Julkisen sektorin kannalta Garwinin esittämät näkemykset laadun käsitteen eri näkökulmista, laadun osatekijöistä sekä laadunvarmistuksen vaiheiden kehityksestä tarjoavat mielenkiintoisia näköaloja. Seuraavassa tarkastellaan näiden ajatusten soveltumista julkiseen hallintoon. Keskeisiä kysymyksiä tässä tarkastelussa ovat, mitä eri näkökulmia ja osatekijöitä julkisen sektorin toiminnan laatuun kuuluu ja miten niitä voidaan arvioida sekä ratkaiseeko asiakas julkisen sektorin toiminnassa laadun.

Julkisen sektorin toiminta poikkeaa monessa suhteessa yksityisen yrityksen toiminnasta. Toimintaa ohjaavat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, toiminta on säädössidonnaista, byrokraattisesti organisoitunutta ja usein myös budjettsidonnaista. Julkisen hallinnon toimintaa luonnehtii yhteisöllisten näkökulmien preferointi suhteessa yksittäisten asiakkaiden näkökulmiin. Toiminta ei siis ohjaudu ensisijaisesti yksittäisten asiakkaiden tarpeista ja odotuksista käsin vaan yhteinen etu sivuuttaa usein yksittäisen kansalaisen näkökulman jopa nk. hyvinvointi palveluissa. Nk. hyvinvointipalveluihin sisältyy usein yhteiskunnallista kontrollia (ks. esim. Hasenfield & English (ed.) 1974, s. 1—7). Voidaan myös kysyä, miten responsiivisuus olisi mahdollistakaan, koska eri henkilöiden näkemykset poikkeavat toisistaan, kaikki eivät ilmeisesti näkemyksiään jne. (ks. esim. Mladenka 1981, s. 146).

Julkisen sektorin toiminta ei myöskään ole luonteeltaan homogeenistä vaan sen eri toimintojen välillä on ratkaisevia eroja. Hyvin karkealla tavalla yleistäen voidaan julkisen hallinnon toiminta jakaa kolmeen kategoriaan: valvontapainotteisiin tehtäviin, tuotantopainotteisiin tehtäviin sekä palvelupainotteisiin tehtäviin. Näistä viimeksimainittu edustaa nk. hyvinvointitehtäviä (mm. opetus, terveydenhuolto ja sosiaalitoimi, työnvälitys). Näissä on kyse yksilöllisistä palveluista kun taas muissa on kyse yhteisöllisistä palveluista. (Kiviniemi 1985, esim. s. 35).

Näillä julkisen sektorin yllä luetelluilla piirteillä on vaikutusta sekä laatua koskeviin näkö-

kulmiin että laadun osatekijöihin. Julkisen sektorin yllä luetellut erityispiirteet vaikuttavat siten, ettei organisaatio voi useinkaan ohjautua yksittäisten asiakkaiden eikä useankaan asiakkaan toivomuksista käsin säädössidonnaisuutensa, budjettiriippuvaisuutensa ja byrokraattisen toimintatapansa vuoksi muttei myöskään sen vuoksi, että sen toimintaa ohjaavat yhteisölliset näkökulmat. Yhteisölliset näkökulmat on usein kirjattu jo toimintaa ohjaavassa lainsäädännössä mutta ne tulevat esiin myöskin hallinnon yleisissä toimintaperiaatteissa (esim. kansalaisten välisen tasa-arvon periaate). Julkinen sektori toimii usein keskiarvojen perusteella (ks. esim. Vartola 1982). Julkisen sektorin organisaatiolla on aina omat toimintaa ohjaavat tavoitteensa, joissa näkökulma on ainakin osin myös yhteisöllinen. Suurimmat mahdollisuudet yksilölliseen joustoon on nk. hyvinvointitehtävissä mutta niissäkin on mukana yhteisöllisiä tavoitteita. Kuitenkin myös hyvinvointitehtäviä rajoittavat jouston suhteen samat rasisiteet kuin muitakin julkisen sektorin tehtäviä (säädös- ja budjettisidonnaisuus, byrokraattinen toimintatapa jne.)

Käyttäjöpohjaisen näkökulman mukaisesti liikeloustieteellisessä kirjallisuudessa usein todetaan, että asiakas ratkaisee laadun. Julkisella sektorilla näin voidaan usein todeta vain jos asiakkaaksi ymmärretään toiminnasta tai palvelusta edunsaava yhteisö eikä yksittäinen tai yksittäiset organisaatioissa asioivat kansalaiset (edunsaajan käsitteestä ks. esim. Jylhä 1989, s. 10—11 ja s. 46). Koska tämä edunsaava yhteisö on monesti varsin epämääräinen (esim. tielaitoksen palvelujen kyseessä ollessa) ja toiminnan joustoon on vain vähän mahdollisuuksia, organisaatiolla ja erityisesti sitä ohjaavalla poliittisella ja hallinnollisella taholla täytyy olla toimintansa laatua koskevat omat tavoitteensa. Sana »organisaatio» on epämääräinen kuvaamaan kaikkia niitä tahoja, joita sen piirissä voi esiintyä laadun arvioinnissa. Laadun arviointi on sidoksissa tarpeen arviointiin siten, että mikäli toiminta ei alunalkaenkaan lähde pääasiallisesti liikkeelle esim. organisaatioissa asioivien tarpeesta, eivät nämä henkilöt voi olla ainoa toimintaa arvioiva taho vaan toimintaa tulee arvioida niistä tavoitteista käsin, jotka on asetettu tarvearvioinnin perustalta. Juhani Nikkilän mukaan voidaan erottaa toisistaan asiakkaan itsensä ilmaiseman tarpeen lisäksi tieteellisen tutkimukseen perustuva, ammattilaisten ja myös suuren yleisön keskuudessa laajaa tukeva saava selvä määritelämä tarpeen kriteeris-

tä. Näiden lisäksi tarpeita määrittelevät myös asiantuntijaviranomaiset (esim. lääkäri ja soiaalioyöntekijä) sekä hallintoviranomaiset, jotka määrittelevät tarpeen sen mukaan, mihin katsotaan olevan varaa kilpailevien tarpeiden joukossa (Nikkilä 1991, s. 89—90).

Edellä todetulla ei haluta sanoa, etteikö julkisen sektorin pitäisi pyrkiä asiakaslähtöiseen toimintaan. Julkisen sektorin tulee päinvastoin jotta sen pystyisi palvelemaan kansalaisia, hankkia aktiivisesti ja systemaattisesti tietoa kansalaisten tarpeista. Edellä haluttiin vain sanoa, ettei siihen jäännöksettömästi ole juuri millään sen toiminnan lohkolla mahdollisuutta ja useilla toiminnan lohkoilla vain vähän mahdollisuuksia. Käyttäjät pohjainen näkökulma ei siis voi olla ainoa julkisen hallinnon toiminnan laatua koskeva näkökulma.

Muista Garwinin esittämistä näkökulmista ylivertaisuuden näkökulma on liian epämääräinen, jotta siitä olisi apua laatua koskevassa keskustelussa mutta muilla näkökulmilla on merkitystä myös julkisen sektorin toiminnassa ja erityisesti sen palvelutoiminnassa. Valmistuspohjainen näkökulma soveltuu sellaisenaan myös palvelutoimintaan; esim. sairaanhoidon hoitoprosessi voidaan ymmärtää joukoksi standardeja, jotka määrittävät, mitä seikkoja hoitoprosessissa tulee ottaa huomioon. Myös asiointiprosessia voidaan tarkastella valmistuspohjaisen näkökulman avulla (asiointiprosessin käsitteestä ks. lähemmin esim. Jylhä 1989, s. 11).

Tuotepohjainen näkökulma voitaneen ymmärtää palvelutoiminnan kyseessä ollessa abstraktimmin siten, että se tarkoittaa paitsi palvelutoimintoja mukana olevia fyysisiä asioita (tilat, varustukset, materiaalit) myös palvelussa mukana olevia organisaation edustajia (tästä tuotepohjaisuuden näkökulman abstraktimista soveltamisesta ei tämän esityksen kirjoittajalla ole kuitenkaan tiedossa lähteitä). On perusteltua katsoa, että myös henkilöt, jotka ovat mukana palvelussa, voidaan ymmärtää laatunsa mukaan tietyt vaatimukset täyttäväksi. Palvelun laatu onkin usein ajateltu varmistettavaksi juuri palveluun osallistuvan henkilöstön pätevyyden kehittämisellä (ks. esim. Kiviniemi 1989, s. 29). Esim. terveydenhoidon henkilöstöltä vaaditaan tietty koulutuksella hankitty pätevyys. Myös terveydenhuoltoon liittyville laitteille ja tiloille voidaan asettaa laatuvaatimuksia jne. Arvopohjainen näkökulma puolestaan viittaa sekä tuote- että valmistuspohjaiseen näkökulmaan mutta myös käyttäjän näkökulmaan kysymyksenä palvelun hinnasta.

5. JULKISEN SEKTORIN PALVELUN LAATU

Tarkasteltaessa laadun osatekijöiden soveltuvuutta julkisen hallinnon toimintaan ja erityisesti palvelutoimintaan on syytä tarkastella lähemmin julkisen sektorin erilaisia tehtävätyyppejä ja niissä tapahtuvaa toimintaa. Ratkaiseva kriteeri tässä tarkastelussa on, miten palvelu syntyy ja millainen on siihen liittyvä jakelujärjestelmä. Seuraavassa tarkastellaan kahdenlaisia julkisen hallinnon toiminnalle tyyppillistä palvelutilannetta. Voidaan erottaa toisistaan sellaiset toiminnot, joissa palvelu syntyy ja välitetään käyttäjälle Jarmo R. Lehtisen terminologiaa hyväksi käyttäen (Lehtinen 1983) kontaktihenkilön ja asiakkaan välisessä vuorovaikutussuhteessa ja ne toiminnot, joissa palvelun tuotanto- ja jakeluprosessi on samankaltainen kuin teollisessa toiminnassa tuotteen syntyminen ja sen jakelu. Ensiksimmäinen toiminto on tyyppillisesti opetus ja terveydenhuolto, joissa kontaktihenkilön ja asiakkaan välinen vuorovaikutussuhde on ratkaisevassa asemassa palvelun tuottamisessa. Jälkimmäistä tyyppiä edustaa nk. hyvinvointitehtävissä esim. lapsilisien tai toimentulotuen myöntäminen ja muissa tehtäväkategorioissa (valvonta- ja tuotantopainotteiset tehtävät) lähes kaikki tehtävät. Näille tehtäville on ominaista ratkaisujen perustuminen säädöksiin, jolloin asiakkaan ja kontaktihenkilöstön välinen vuorovaikutussuhde ei ole avainasemassa toiminnan lopputuloksen osalta. Julkisen sektorin ja erityisesti valtion palvelun tuotantomalli muistuttaa usein teollisten tuotteiden tuottamista ja jakelua vaikka erot ovat tietenkin myös huomattavia. Siinä palvelu syntyy varsinaisesti »tiskin takana» ja kaavamaisella tavalla vaikka sitä edeltääkin yhteydenotto kansalaiseen toiminnassa tarvittavien tietojen saamiseksi.

Niitä toimintoja, joissa palvelu syntyy vuorovaikutussuhteessa, voidaan tarkastella erottamalla niistä Donabedianin tapaan rakenne, prosessi ja tulos (Blomberg 1988, s. 53—57). Rakenteeseen kuuluvat mm. henkilöiden pätevyys, tilat, varustus ja materiaalit. Nämä kaikki elementit voidaan lukea osaksi palvelun laatua. Jos käytetään Lehtisen käsitteistöä, rakenteesta voidaan erottaa kontaktihenkilöt ja fyysiset resurssit, jotka jakaantuvat fyysisiin puitteisiin (tilat ja varustus) sekä fyysisiin tuotteisiin (ne fyysiset tuotteet, jotka asiakas palveluprosessin aikana kuluttaa, esim. opetuksessa oppimateriaali). Näitä kaikkia koskee tuotepohjainen näkökulma, joka palvelutoiminnassa merkitsee

näiden tietynlaista standardoitua laatutasoa. Rakenteeseen liittyviä fyysisiä resursseja voidaan tarkastella käyttäen apuna Garwinin laadun osatekijöitä (suorituskyky, ominaisuudet jne). Kaikki nämä ominaisuudet eivät ole kaikkien fyysisten resurssien osalta relevantteja. Samalla voidaan hahmottaa näiden osatekijöiden objektiivisluonteista tai subjektiivisluonteista mitattavuutta. Prosessin arviointiin puolestaan soveltuu valmistuspohjainen näkökulma. Myös prosessin laadulle voidaan asettaa vaatimuksia kuten useissa palveluprosesseissa asetetaan (esim. terveydenhuollossa). Prosessissa ovat mukana Lehtisen terminologiaa käyttäen asiakas ja kontaktihenkilöstö sekä mahdollinen palveluprosessin aikana kuluttava fyysinen tuote. Prosessi päättyy johonkin tulokseen, joka Donabedianilla ja Blombergilla lähenee vaikuttavuuden käsitettä, koska sillä tarkoitetaan sairaanhoidossa vaikutusta terveydentilaan. Myös vuorovaikutussuhteelle voidaan asettaa laatuvaatimuksia (ks. esim. Vuorela 1989, s. 37—41 ja 43—45, jossa näitä laatuvaatimuksia on tarkasteltu asiakkaiden näkökulmasta). Puutteellista edmain. Donabedianin ja Blombergin jäsenyyksessä on mielestäni asiointiprosessin käsitteen puuttuminen. Palvelun samoin kuin nähdäkseni myös hallinnollisen päätöksen sisällöllistä laatua voidaan analysoida vielä tarkemmin esim. erottamalla siitä juridinen pätevyys, tekninen sekä sisällöllisen ratkaisun pätevyys (perustuu pätevään toimialan asiantuntemukseen) sekä asiakkaan ongelmatilanteen oikea jäsentäminen ja huomioon ottaminen (Jylhä 1989, s. 17—19).

Julkisen sektorin palvelutoiminnan teollisuusluonteisessa mallissa ei palvelun laatu ole niinkään riippuvainen kontaktihenkilöstön ja asiakkaan välisestä vuorovaikutussuhteesta kuin säädöksistä. Näitä tilanteita voidaan analysoida samalla tavalla kuin edellä esimerkkinä ollutta terveydenhuoltoakin erottamalla siitä rakenne ja prosessi ja erittelemällä niistä kontaktihenkilöihin ja fyysisiin resursseihin liittyviä tekijöitä. Rakenteen ja prosessin lisäksi näissä toiminnoissa on mukana myös tuotos (hallinnollinen päätös), jolle voidaan asettaa omia laatuvaatimuksia. Nimenomaan tuotoksen laatu näyttäytyy asiakkaille ja on siten tärkeä eikä niinkään kuten esim. terveydenhuollossa rakenteen laatu. Prosessin merkitys näissä toiminnoissa on enemmän asiointiprosessin tyyppinen, jossa asiakas antaa ensin tietoja virastolle ja sen jälkeen ottaa vastaan toiminnan tuotoksen. Tietenkin myös teollisuusluonteisten

toimintojen osalta voidaan tarkastella vuorovaikutussuhteen laatua.

6. LOPPUPÄÄTELMÄ

Edellä esitetty lyhyt katsaus toiminnan laadun erittelyyn osoittaa, että Garwinin viitekehys laadun analysointiin on todellakin vain viitekehys. Se ei anna valmiita vastauksia esim. siihen, millainen terveydenhuolto prosessin pitäisi olla ollakseen laadukas. Garwinin esityksen keskeistä antia on mielestäni niiden yleisten lähtökohtien esittely, jotka liittyvät laatuun ja laadun mittaamiseen. Varsinaisesti laadun sisältö kussakin tarkasteltavassa toiminnassa on toimintokohtaista ja lähtee liikkeelle toiminnan luonteesta mutta palvelutoiminnassa sen tulisi perustua myös asiakkaiden näkemyksiin niin suuressa määrin kuin mahdollista. Erilaisilla toiminnoina on erilaiset laatuvaatimukset. Esim. opetuksen ja terveydenhuollon laatuvaatimukset poikkeavat toisistaan tarkasteltiinpa rakennetta, prosessia tai tulosta. Lapsiilisen myöntämistoiminnan ja toimeentulotuen myöntämistoiminnan laatuvaatimukset poikkeavat toisistaan sekä myös opetuksesta ja terveydenhuollosta jne. Laadulle ei löytyne universaaleja määritelmiä olipa kyse tuotteista tai palveluista. Garwinin esityksessä on siis kyse vain yleisistä laatuvaatimusten lähtökohdista. Erilaisten laadun käsitteen näkökulmien lisäksi myös mitattavuuteen liittyvät kysymykset ovat tärkeitä. Koska kuitenkin laadun osatekijät vaihtelevat toiminnan luonteen mukaisesti, on edellä esitetystä laadun osatekijöiden luettelosta (suorituskyky, ominaisuudet jne.) apua yleensä vain sen hahmottamisessa, miten kompleksinen kysymys laadun mittaaminen on esim. johtuen siitä, että monet kvantitatiivisesti mitattavat asiatkin palautuvat asiakkaiden mielessä subjektiivisiksi kannanotoiksi. Laatua voidaan kuitenkin arvioida myös muilta osin kuin sen objektiivisluonteisten osatekijöiden kyseessä ollessa. On vain hyväksyttävä ajatus, että arvioimisessa voidaan käyttää myös muunlaisia keinoja kuin esim. määrälliset mittarit. Laadunvarmistusvaiheen historiallisen kehityksen tarkastelu Garwinilla antaa viitteitä siihen, miten laadun kehittämistyö tulisi organisoida.

LÄHTEET

Blomberg, Iris, *Hur mäta kvalitet inom sjukvården*. Julkaisussa *Kvalitet och kostnader I offentligt tjäns-*

- teproduktion. Rapport från en konferens anordnad av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och civildepartementet. Finansdepartementet. Ds 1988:60, Stockholm, s. 53—57.
- Garwin, David A., *Managing Quality*. The strategic and Competitive Edge. The Free Press. A Division of Macmillan, Inc. New York 1988.
- Grönroos, Christian, *Hyvään palveluun*. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1987.
- Hasenfield, Yeshekel & English, Richard A. (ed.), *Human Service Organizations*. A Book of Readings. Ann Arbor. The University of Michigan Press 1974.
- Jylhä, Jukka, *Palveluorganisaation johtaminen*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989.
- Katsaus hallinnon kehittämiseen*. Eripainos liitteenä 3 hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988. Valtiovarainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1987.
- Kiviniemi, Markku, *Julkisen hallinnon ja toiminnan palvelukykyisyys*. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 2/1985. Helsinki 1985.
- Kiviniemi, Markku, *Julkiset palvelut ja organisaatorakenteet*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989.
- Kohti parempaa palvelua*. Toim. Tarja Heiskanen. Suomen mielenterveysseura 1986.
- Laatu Suomessa 1988*. Suomen Laatu yhdistyksen Taloustutkimus Oy:llä teettämä tutkimus marraskuussa 1988.
- Lehtinen, JmoR., *Asiakasohjautuva palveluyritys*. Ekonomia-sarja 84. Weilin & Göös. Espoo 1983.
- Lillrank, Paul M., *Quality and Continuous Improvement: The Organizational and Strategic Significance of Japanese Quality Control Circles*. Hallinnon Tutkimus 4/1988. Hallinnon Tutkimuksen Seura r.y. 7. vuosikerta. Vammalan Kirjapaino. Vammala 1988, s. 241—251.
- Nikkilä, Juhani, *Hallintotyön ympäristö*. Kohti tuloksellisen ja palvelevan hallinnon toteuttamista. Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1991 (opetusmoniste).
- Mladenka, Kenneth R., *Responsive Performance by Public Officials*. Julkaisussa *The Public Encounter. Where State and Citizen Meet*. Ed. Charles T. Goodsell. Indiana University Press. Bloomington 1981, s. 143—159.
- Vartoia, Juha, *Moderni byrokratia ja sen ohjauksen uudet ongelmat*. Hallinnon tutkimuksen vuosikirja osa 1/1982. Hallinnon Tutkimuksen Seura. Fenn-publikaatio Oy. Tampere 1982.
- Wennlund, Inga-Lill, *Vad sker inom statlig förvaltning?* Julkaisussa *Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion*. Rapport från en konferens anordnad av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och civildepartementet. Finansdepartementet. Ds 1988:60, Stockholm, s. 41—46.
- Veräjänkorva, Jorma, *Laatutekniikka*. Insinööri-tieto Oy. Helsinki 1977.
- Vuorela, Terho, *Miten asiakkaat arvioivat palveluja?* Arviointitiedon hankinnan kysymyksiä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989.